



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

## **Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: Participacija-studija**

**Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir**

**2022-12-20**

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/6160f80e-afd6-4fee-87a9-587d22a1232a>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

# NEPOSREDNA DEMOKRACIJA KAO IDEAL PARTICIPACIJE GRAĐANA U POSLOVIMA LOKALNE SAMOUPRAVE

*Slavo Kukić*

## Uvodne napomene

Demokracija je, nema dvojbi, jedan od najeksploatiranijih pojmova suvremenog svijeta. Uostalom, XX. stoljeće i prva desetljeća stoljeća u kojem živimo će biti upamćeni kao stoljeća demokracije – vrijeme u kojem je ona postala svojevrsni globalni standard.\*

Koliko god, međutim, demokracija obilježila suvremenost, istina je da ona nikada nije savršena. I da je dio njezine sudbine stalna evolucija. U protivnom, i najdemokratskiji je sistem osuđen na degeneraciju i završavanje u svojem proturječju – sustavu koji je nedemokratski.

Iako je fenomen koji je obilježio posljednjih stotinu i više godina, demokracija nije i proizvod suvremenosti. Dapače, korijeni joj, barem što se pisanih izvora tiče, sežu do vremena stare grčke civilizacije. Uostalom, i sama riječ je grčkog podrijetla i, u svom izvornom obliku, označava vladavinu naroda (*demos* – narod, *kratein* – vladati), oblik vladavine u kojem svi građani imaju jednako pravo sudjelovati u donošenju odluka koje se tiču njihovih života, i individualnog i zajedničkog. Prevedeno na operativni jezik, demokracija je vladavina većine u korist većine, uz istodobnu zaštitu prava manjine dakako.

Inače, najstarije zapise o demokraciji je moguće pronaći već kod *Herodota*, u njegovom zagovaranju vladavine mnoštva kao načina života malih zajednica, polisa, a potom, u mnogo razrađenijoj formi kod Platona, Aristotela\*\* i još nekih imena toga vremena.

\* U današnjem svijetu se samo pet država – Vatikan, Saudijska Arabija, Fidži, Tonga i Brunej – po svojim ustavima ne definiraju demokratskima, ali su, barem najveći dio njih, najvjerojatnije i same svjesne da će demokraciju kao standard, prije ili kasnije, morati usvojiti.

\*\* Poznata je Aristotelova da je demokracija instrument korištenjem kojeg ljudi mogu težiti vrlini i nastojati da se u realnom životu ponašaju u skladu s njom i na taj način pronađu sreću.

Govori li se, pak, o starogrčkoj, ili još preciznije atenskoj demokraciji, u pitanju je izravna (neposredna) demokracija kojoj je, što se legislative tiče, temelje udario atenski zakonodavac *Solon*, a dodatno su dograđeni tzv. *Klistenovim* reformama iz 508. godine prije nove ere, kojima su ujednačena prava Atenjana. Na koncu, vrhunac te, dakle atenske demokracije je dostignut u vrijeme *Perikla* (443. – 429. god. pr. n. e.) koji je sudjelovanje u upravljanju državom omogućio i najsiromašnijima.

Od vremena stare grčke civilizacije, zahvaljujući milenijima, demokracija je i u sferi teorije i u realnom životu ljudi proživljavala mnoge mijene i moguće ju je sresti u različitim manifestnim formama. *Hobbes* i *Locke*, primjerice, zagovaraju *protektivnu demokraciju* kao instrument zaštite prirodnih prava čovjeka, a u svojoj trodiobi vlasti razvija je *Montesquieu*. S druge strane, *Russo* zagovara *razvojnu demokraciju* kao formu koja naglašava nužnost institucija u stvaranju aktivnoga građanstva. Nerijetko se daje sresti i pojam *kompetitivne elitističke demokracije*, koja zagovara izbor elite koja će političke odluke donositi u skladu s voljom naroda, ali i mnogi drugi pojmovi koji u sebi sadrže neko od značenja demokracije.\*

No, radi li se o vremenu u kojem živimo, svakako je najintenzivnije korištenje demokracije u dva njezina značenja – kao *predstavničke* (posredne, neizravne) demokracije u kojoj građani periodično, u pravilu svake četiri godine, biraju svoje predstavnike (pojedince ili stranke) kojima povjeravaju vršenje funkcija zakonodavne i izvršne vlasti, i kao *neposredne* (izravne) demokracije zasnovane na neposrednom odlučivanju ili inicijativi građana u formama u kojima oni, ili inicijativa ili neka odluka, mogu biti iskazani.

Promatraju li se, pak, suvremene demokracije iz perspektive njihove stvarne strukture, sve njih danas karakterizira tzv. *poluneposredna* demokracija, neka vrsta kombinacije posredne i neposredne demokracije (Smerdel, Sokol, 2006).\*\* No, to nije predmet ove analize. Naprotiv, pažnja je usmjerena samo na jedan od dvaju čistih modela, na neposrednu, izravnu demokraciju.

\* Govori se, primjerice, o legalnoj i participativnoj demokraciji, o parlamentarnoj i liberalnoj demokraciji, o demokratskoj autonomiji, socijalnoj i kršćanskoj demokraciji, danas sve češće o digitalnoj demokraciji itd.

\*\* Poluneposredna demokracija nastaje tako što se u institute predstavničke demokracije uvode instituti neposredne demokracije čime se građanima omogućuje sudjelovanje u vršenju vlasti jer predstavničko tijelo ne može bez sudjelovanja građana donositi odluke o pitanjima koja su za njih rezervirana. Uostalom, svrha i referendum i plebiscita kao oblika neposredne demokracije jest upotpunjavanje predstavničke, posredne demokracije. Jer oni nisu zamjena, nego dopuna “ustanovama predstavničke demokracije, sredstvo za korigiranje politike koju vode predstavnički organi...” (Milosavljević, Popović, 2009: 221).

## **Neposredna demokracija kao izraz čovjekovih milenijskih težnji**

Neposredna (izravna)\* demokracija se može odnositi na dva oblika participacije građana u odlučivanju društvenim poslovima. Ona je, prvo, oblik vladavine u kojem se politička moć ne upražnjava posredstvom predstavnika – ili pojedinaca ili većeg broja njih, što je obilježje predstavničke demokracije – nego izravno, preko svih građana s pravom glasa, i to na način koji je obvezujući. U tom slučaju se, zapravo, radi o biranju određenih osoba na izborima – parlamentaraca, gradonačelnika, šefova država i slično – koji će u ime građana i u utvrđenom vremenskom periodu obavljati određene društvene poslove. S druge strane, neposredna demokracija znači i postupak izravnog odlučivanja građana po principu plebiscita, koje je neovisno o izborima i njihovim rezultatima, o konkretnim pitanjima koja se tiču politike i njezina sadržaja.

Generalno, međutim, neposredna demokracija je “integralna primjena ideje demokracije kao neposredne vladavine naroda” i postoji tamo gdje se “priпадnici jedne zajednice okupljaju na javnom mjestu ili na jednom prostoru i odlučuju o javnim poslovima.” (Marković, 1998). Kao takva, ona ima dugu historiju. Može ju se identificirati već u starogrčkim polisima tijekom V. i IV. stoljeća prije nove ere, posebice u Ateni, u čijoj demokraciji zakone nisu usvajali izabrani predstavnici, nego svi Atenjani s pravom glasa izravno.\*\* Neposredna demokracija je, potom, bez obzira na to što je bila kratka vijeka, imala ključnu ulogu u uspostavi i funkcioniranju nove vlasti i nakon pobjede Pariške komune, a princip takve demokracije je tijekom Španjolskog građanskog rata prisutan i kod mnogih zajednica u antifašističkom dijelu te zemlje.

\* Često se, umjesto neposredna ili izravna, koristi i termin direktna demokracija, kao sinonim koji se odnosi na istu stvar. No, ako je po zagrebačkom profesoru Berti Šalaju, nisu u pitanju sinonimi. Naprotiv, smatra on, terminom izravna ili neposredna demokracija “u suvremenoj se politologiji označavaju instituti neposrednog odlučivanja građana o određenim političkim pitanjima, pri čemu se najčešće misli na referendume, građanske inicijative i opozive”. Direktna demokracija je, međutim, širi pojam jer “uključuje institute izravne demokracije, ali i druge oblike direktnog sudjelovanja građana u procesima donošenja političkih, ali i drugih društvenih odluka. Može se reći da trenutno živimo u sustavu u kojemu neki ljudi vladaju cijelo vrijeme u svim javnim stvarima. Direktna demokracija pretpostavlja potpuno drugačiji sustav, onaj u kojemu svi ljudi vladaju sobom cijelo vrijeme u svim javnim stvarima.” (Šalaj, Jurić, 2013)

\*\* Na skupštinama, plenumima svih slobodnih građana Atene donošene su državne odluke, svi slobodni građani su, dakle, funkcionirali kao država, zbog čega nije bilo potrebe za formiranjem posebnih državnih organa. U pitanju je, drugim riječima, idilični postupak donošenja državnih odluka koji za uglednog francuskog intelektualca Georgesa Burdeaua (Žorž Birdo) u vremenu današnjega svijeta djeluje kao svojevrsni “povijesni kuriozitet”.

S druge strane, ni danas ne postoji država u svijetu koja svoj politički sustav temelji na neposrednoj demokraciji kao principu svoga funkcioniranja. To, uostalom, ne vrijedi ni za Švicarsku, koja je poznata po referendumskom odlučivanju, jer i nju određuje parlamentarna demokracija u kojoj je, istina, građanima zajamčena mogućnost da izravnim glasovanjem odlučuju o određenim pitanjima. Ali, da je neposredna demokracija forma odlučivanja koja se sve intenzivnije prakticira potvrđuju i podaci. Neke oblike neposredne demokracije, kao formu odlučivanja recimo, danas se može sresti u 27 država. Ili, u 24 države postoji mogućnost narodne inicijative za predlaganje zakona.

Uza sve to ne treba zaboraviti i još nekoliko detalja. Prvo, neposredna demokracija je danas relativno najrazvijenija u Švicarskoj.\* Drugo, u različitim dijelovima svijeta postoji veliki broj pokreta koji se bore za uspostavu neposredne demokracije u zemljama njihova djelovanja.\*\* Na koncu, vrijeme u kojem živimo stvorilo je, ako ne sve, onda sigurno najveći dio pretpostavki da se neposrednu demokraciju više ne tretira sferom utopije jer je, zahvaljujući komunikacijskim tehnologijama – pri čemu se, među inim, misli i na *elektronske debate* i *elektronsko glasovanje* – već danas moguće sve građane s pravom glasa “okupiti”, ne samo u malim teritorijalnim jedinicama, kakve su jedinice lokalne samouprave, već i u upravljanju državama.

## Kritički odnos prema neposrednoj demokraciji

U odnosu na neposrednu demokraciju u svijetu se nerijetko daju sresti kritička mišljenja i sudovi – i takve je također moguće pratiti kroz čitavu povijest. Posrijedi je, zapravo, pristup koji počiva na velikom nepovjerenju u mogućnosti “običnih ljudi”, i takav se može sresti od Platona i njegove *Države* do vremena u kojem živimo.

\* Četiri puta godišnje, naime, švicarski građani neposredno odlučuju na nekoj od razina odlučivanja o različitim pitanjima – od odluke o izgradnji novih ulica, škola i parkova na lokalnoj razini do odluka o izmjeni financijskog zakonodavstva, pitanja iz sfere vanjske politike i ustavnih promjena na državnoj razini. S druge strane, u nekoliko kantona s malim brojem stanovnika (Glaris, Unterwalden, Appenzell) najviši kantonalni organ je tzv. Landsgemeinde, skup svih punoljetnih građana kantona na kojemu se jedanput godišnje usvajaju kantonalni zakoni, biraju kantonalni funkcioneri i poslanici Savezne skupštine.

\*\* Takvi su, primjerice, Južnoafrički kolibaški pokret (*Abahlali base Mjondolo*), Ruska *Autonoma akcija*, *Podemos*, *Land Party* i *Istinska demokracija SADA!* (*¡Democracia Real YA!*) u Španjolskoj, *Aktivdemokrati*, *Demoex* i *Direktdemokraterna* u Švedskoj, irska *Direct Democracy*, novozelandske *Direct Democracy Party* i *Thrive New Zealand*, rumunjska *Direct Democracy Romania*, mnoge druge u raznim dijelovima svijeta.

Zazor od učinaka neposredne demokracije, među inima, iskazivali su autori američkog Ustava, *James Madison* posebice, zbog bojazni da bi ona mogla dovesti do “tiranije većine”. Ozbiljne sumnje u takvu demokraciju naglašavao je i *John Witherspoon*, jedan od potpisnika američke Deklaracije o neovisnosti, s obrazloženjem da je “vrlo podložna hirovima i ludilu popularnog bijesa”, ali i *Alexander Hamilton* zbog upozoravajućeg povijesnog iskustva. Jer, naglašava on, “Drevne demokracije u kojima su ljudi sami promišljali nikada nisu imale jedno dobro obilježje vlasti. Njihov je karakter bio tiranija; njihov lik, deformacija.” (Bailey, 2021).

Podjednako ozbiljni kritički stavovi se, međutim, daju sresti i u vremenu današnjem. Kanadski filozof *James Robert Brown*, recimo, vjeruje da prosječan čovjek za većinu odluka koje treba donijeti nije kompetentan i da su za takve odluke potrebni stručnjaci (detaljnije u Brown, 2001: 180-183).

Isto ili slično uvjerenje, međutim, dijeli veći broj uglednih svjetskih teoretičara. Ako bi se njihove prigovore neposrednoj demokraciji htjelo izraziti u formi stavova koji ih objedinjuju, nekoliko od njih, uz naprijed navedene dakako, zaslužuje da ih se posebice apostrofira.

Vrlo česti prigovori na račun neposredne demokracije se, primjerice, tiču percepcije da su sustavi koji na tom tipu demokracije počivaju spori u donošenju odluka, ali i da se donesene odluke teško realiziraju jer ignoriraju mišljenja eksperata i gotovo u pravilu vode diktaturi većine nad manjinom.

Ništa rjeđi, potom, nisu i prigovori da u uvjetima neposredne demokracije ne postoji struktura kao pretpostavka provođenja odluka temeljenih na njoj. Još konkretnije, u uvjetima neposredne demokracije se radi o strukturi koja je horizontalna, a kao takva ne može biti pretpostavka funkcioniranja sustava. Naprotiv, sustav u stvarnosti i ne postoji.

Često se kao prigovor na račun ideje o društvu zasnovanom na ideji neposredne demokracije daje sresti i teza kako ideja ima smisla za razinu lokalne zajednice, ali da je neprimjenjiva za nivo velikih zajednica kakva je država.

Nerijetko je, istini za volju, moguće sresti i tezu da bi neposredna demokracija relativno brzo dovela i do smanjivanja javnog interesa i sudjelovanja u procesu donošenja odluka. Jer, takvo sudjelovanje traži puno veću razinu informiranosti od one koja karakterizira prosječnoga građanina, ali i sve veće vrijeme za rasprave i sudjelovanje u glasovanju – a navedenim vremenom obični ljudi, zbog poslova kojima osiguravaju egzistenciju, objektivno ne raspolazu.

Na koncu, neposredno odlučivanje, prema njegovim kritičarima, može biti potencijalno opasno – zbog čega se svrhovitim čini i pitanje koliko je takva

demokracija kao oblik vladavine uopće poželjna – u prilog čemu se kao argument navode i iskustva iz bliže prošlosti. Jedno od njih se, a ono nije i jedino, odnosi na švicarski referendum iz 2016. godine kojim su građani trebali odlučiti žele li uvođenje osnovnog mjesečnog dohotka od 2.300 eura za sve građane koji u Švicarskoj žive duže od pet godina. Iako je referendumska ideja odbačena, ekonomski stručnjaci su izračunali da bi, u slučaju da je dobila potporu, Švicarska morala radikalno povećati porez na dodanu vrijednost, a država bi vrlo brzo zapala u do tada nezapamćenu ekonomsku krizu.

## **Sudovi o prednostima neposredne demokracije kao forme odlučivanja**

Ako bi se htjelo praviti komparativnu analizu “za” i “protiv” neposredne demokracije, nije upitno da su, barem što se teorijske ravni tiče, značajno učestaliji oni koji apostrofiraju njezine prednosti u odnosu na one koji istrajavaju na njezinim slabostima. Na Brownova upozorenja da su za kvalitetne odluke, zbog nedostatka kompetencija običnih ljudi, garancija jedino stručnjaci i da stoga njima i treba prepustiti donošenje odluka o najznačajnijim pitanjima života, nerijetko se odgovara tezom da se, kad su u pitanju političke odluke, u pravilu odlučuje o pitanjima dobra života na polju zajedničkih poslova, a u vezi s tim pitanjima znanost u pravilu ne odgovara.\* Jer, opće dobro nije nešto egzaktno što je moguće i utvrditi i odlučiti temeljem ekspertnih znanja. Naprotiv, to je pitanje u vezi s kojim pravo stava imaju svi, i stručni i nestručni, i nitko u vezi s tim nema pravo na prednost u odnosu na ostale.

Ali zato vrlo često ističu dostignuća neposredne demokracije, koja je, ako se analiziraju međunarodna iskustva, nemoguće dovoditi u pitanje. Helge Bat (2006) primjerice, apostrofira pet takvih postignuća:

- Upotreba instrumenata neposredne demokracije za građane stvara tematski specifične i politički sadržajne mogućnosti participacije.
- Neposredna demokracija, potom, doprinosi otvaranju partijsko-demokratskih struktura moći, tako što vladu i parlament primorava da se pod većim pritiskom opravdavaju pred građankama i građanima.
- Instrumenti neposredne demokracije podržavaju transparentan i otvoren politički proces, kao i političko nadmetanje.
- Posredstvom širokog i intenzivnog procesa debate koja prethodi referendumu i neposrednim učešćem svih građanki i građana u

\* Nema, primjerice, znanosti koja će odgovoriti na pitanje je li za čovjeka važniji nešto čišći zrak ili nešto više radnih mjesta, nešto veća sigurnost ili nešto više slobode i slično.

odlučivanju, elementi neposredne demokracije jačaju političku integraciju građanstva.

- I na koncu, upotreba instrumenata neposredne demokracije omogućava procese javnog političkog učenja i stvaranje državno-građanske odgovornosti za opće dobro.

Osim toga, tvrdi gospođa Bat, iskustvo Švicarske potvrđuje da je jaka neposredna demokracija moguća i u modernim društvima, pa i u uvjetima isprepletenosti s posrednom, predstavničkom demokracijom. Jer, veli ona, što je više elemenata neposredne demokracije, to je snažnija moć “građana nauštrb moći parlamenta i političkih elita koji njima vladaju”. Još konkretnije, “ono što dobivaju građani/ke, parlamenti gube, jer uvijek kada je parlament upućen na odobrenje naroda u okviru plebiscita, on prestaje biti ‘suveren’ u slobodi donošenja odluka.” (Bat, 2006).

U prilog prednostima neposredne demokracije vrlo se često navode i pozitivna iskustva, njezin utjecaj na politički sistem Švicarske, kao zemlje u kojoj je relativno najrazvijenija, posebice. U toj zemlji ona je, po mišljenju Helge Bat, rezultirala s tri oblika ili strategije prilagodljivog ponašanja, i sva tri “proističu iz nastojanja političkih elita da utiču na moguće rezultate procesa neposredne demokracije i nesigurnosti koje iz njih rezultiraju a tiču se toka političkih procesa, i to ili tako što ponovo posežu za mogućnostima za njeno sprečavanje ili time što pokušavaju da upravljaju njenim korištenjem.” (Bat, 2006). Doprinijela je, prije svega, nastanku i usuglašavanju demokratskih praksi. S druge strane, zahvaljujući strategiji prilagodljivog ponašanja političkih elita, stvorene su pretpostavke da se “prijedlozi zakona već u zakonodavnom procesu putem pregovora s mogućim inicijatorima učine ‘otpornim na referendum’” (Bat, 2006). Na koncu, političke elite, i to je treća strategija njihova prilagođavanja, čine sve da kod “ustavnih inicijativa u periodu između pokretanja inicijative i referenduma pregovorima s inicijatorima, formuliranjem kompromisnih kontraprijedloga ili oslabljenim preuzimanjem zahtjeva oduzmu snagu inicijativi, odnosno da podstaknu inicijatore na povlačenje inicijative prije glasovanja” (Bat, 2006).

## Razlike u odnosu prema neposrednoj demokraciji političara i građana

Sva dosadašnja istraživanja upućuju na zaključak da građani, o kojem se god dijelu svijeta radilo, imaju pozitivan odnos prema neposrednoj demokraciji.\* Anketa iz 1995. godine je, primjerice, pokazala da je 77% građana Ujedinjenog Kraljevstva željelo da se “uvede sistem kojim se neke odluke prepuštaju narodu putem referendumu”, a svega nekoliko godina kasnije slična je anketa pokazala da 85% britanskih građana/ki želi referendum o Evropskom ustavu. Ili, anketa iz 2004. godine je pokazala da je 79% njemačkih građana željelo referendum o Evropskom ustavu, a neke druge ankete prije toga da želja njemačkih građana za većom mjerom neposredne demokracije nema veze s partijskom pripadnošću.\*\* Slično raspoloženje građana je utvrđeno i u mnogim drugim zemljama zapadne hemisfere.\*\*\*

Ako bi se tragalozila za razlozima takvog odnosa građana prema neposrednoj demokraciji, teško da bi se oni mogli reducirati samo na poneki. Naprotiv. Provedena istraživanja, primjerice, potvrđuju hipotezu da neposredna demokracija blagotvorno utječe čak i na ljudsku sreću. Frey i Stutzer su, primjerice, do takvog zaključka došli istraživanjem provedenim u 26 švicarskih kantona (Frey, Stutzer, 2002). Još konkretnije, rezultati do kojih su došli pokazuju da je građanstvo u demokratskijim kantonima u prosjeku bitno sretnije. Što je, recimo, veća autonomija općine, stanovništvo je zadovoljnije. Pri tome su razlike između različitih socijalnih slojeva potpuno irelevantne.\*\*\*\*

Freya i Stutzera je, dakako, zanimalo i odgovor na pitanje kako neposredna demokracija, točnije mogućnost građana da posredstvom inicijative zahtijevaju raspisivanje referendumu, utječe na razinu ljudske sreće. I markirali su nekoliko načina takvog utjecaja. Radi se, prije svega, o tome da izravan utjecaj na odluke za posljedicu ima da zakoni i različite mjere odražavaju želje građana. Izvor zadovoljstva, potom, čak i veći od prethodnoga, od onoga što

\* U kontekstu ove analize se kao podloga za tu vrstu tvrdnji koriste spoznaje Josa Verhulsta i Arjena Nijeboera iznesene u studiji *Direct Democracy* iz 2007. godine.

\*\* Takva želja je, naime, registrirana kod 77% onih koji glasuju za SDP, kod 68% glasača CDU, 75% glasača FDP te kod 69% onih koji svoj glas rezerviraju za Zelene.

\*\*\* Ankete, primjerice, pokazuju da je u Francuskoj 82% građanstva za referendum koji iniciraju građani/ke, da u Nizozemskoj 81% glasača/ica podržava uvođenje referendumu (anketa iz 2002. godine), da isto mišljenje dijeli 67,8% građana SAD (istraživanje provedeno 1999–2000. godine) itd.

\*\*\*\* “Pozitivan efekt neposredne demokracije na nivo sreće odnosi se na sve klase, nije ograničen samo na jednu... Beneficije neposredne demokracije raspoređene su podjednako među socijalnim klasama.” (Frey, Stutzer, 2002: 145).

se označava terminom istinska korist, može biti i sama mogućnost učešća u odlučivanju, takozvana proceduralna korist.\*

Gleda li se, međutim, odnos prema referendumu kod političkih elita, raspoloženje se radikalno mijenja. Drugim riječima, političke elite su generalno protiv neposredne demokracije (detaljnije u Verhulst, Nijeboer, 2007). Prema anketi provedenoj među parlamentarcima Danske koncem 1998. godine, primjerice, velika većina njih, bez obzira na političku partiju iz koje dolazi, bila je protiv toga da njihova zemlja prakticira više referenduma.\*\*

Negativan odnos je, potom, zabilježen i kod nizozemskih zastupnika u lokalnim organima vlasti, kod tamošnjih članova skupština općina. Manje od četvrtine lokalnih političkih struktura je, prema anketi provedenoj 1993. godine, podržalo uvođenje obvezujućeg referenduma, pri čemu je to suprotstavljavanje bilo dominantno kod desno orijentiranih liberala i kršćanskih demokrata, dok je potpora obavezujućem referendumu registrirana samo kod Zelenih i lijevo orijentiranih liberala.

U prilog tezi o negativnom odnosu političkih elita, pažnje je vrijedan i njemački primjer i istraživanje kojim je analizirana volja tamošnje elite za uvođenje neposredne demokracije. Za razliku od drugih zemalja, međutim, u Njemačkoj je ta elita podijeljena u tri stratuma – politički, trgovački i poslovni. Generalno, kod elite je, kao i drugdje, razina potpore neposrednoj demokraciji mnogo niža nego kod opće populacije.\*\*\* Ako se, pak, pravi komparativna analiza između pojedinih dijelova elite, razlike potpore neposredne demokracije su i više nego prepoznatljive – kod trgovačke elite ona je na razini od čak 86%, dok je kod poslovne na svega 36%. Kad je, međutim, u pitanju politička elita, razlike u Njemačkoj su takve da se može govoriti o ekstremnim razlikama. Još konkretnije, među “postkomunističkim PDS-om i Zelenima ‘visok i vrlo visok’ nivo podrške je bio 100%, kod socijaldemokrata (SPD) 95% i liberala (FDP) 78%, dok je kod konzervativaca (CDU/CSU) podrška bila samo 34%” (Verhulst, Nijeboer, 2007). Ti podaci su Verhulstu i Nijeboeru poslužili kao argument za tezu da političari CDU/CSU u ovom pitanju ne odražavaju volju naroda, čak ni svojih glasača, nego im pretpostavljaju želje i interese poslovne elite.

\* “Dvije trećine pozitivnog rezultata, odnosno većeg nivoa participacije u neposrednoj demokraciji rezultat je proceduralne koristi.” (Frey, Stutzer, 2002: 161-162).

\*\* Kod danskih socijaldemokrata, lijevo orijentiranih liberala i demokrata centra protiv takve prakse izjasnilo se 100% njihovih parlamentaraca, ali i 96% desno orijentiranih liberala i 58% konzervativaca. Pozitivan odnos registriran je samo kod socijalista i Danske narodne partije (Verhulst, Nijeboer, 2007).

\*\*\* Još konkretnije, ta je potpora kod njemačke elite na razini od 50%, dok se kod opće populacije penje na 84%.

Provedena istraživanja i pokazatelji, među njima i oni iznijeti u ovoj analizi, tjeraju na zaključak da je mišljenje političkih elita o neposrednoj demokraciji, referendumu posebice, u izravnoj vezi s razinom političke moći koju posjeduju. Drugim riječima, veća politička moć, dobivena kroz sistem predstavničke demokracije, za posljedicu ima energičnije odbijanje neposredne demokracije kao poželjnoga rješenja. Ili, još konkretnije, ako je određena politička partija na vlasti, njezini političari će se snažnije opirati neposrednoj demokraciji, a ako je ona u oporbi, njezina će sklonost neposrednoj demokraciji biti značajno veća. U prilog tome Verhulst i Nijeboer navode veći broj primjera, a u kontekstu ove analize se apostrofiraju dva.

Prvi se odnosi na Švedsku, u kojoj je tijekom XX. stoljeća održano samo pet referenduma. Na političkoj sceni ove zemlje dominiraju dvije političke partije – Socijalistička i Konzervativna. I zanimljivo je da ni jedna ni druga nemaju stalan odnos spram instituta referenduma. Naprotiv, taj se odnos mijenja ovisno o tome nalaze li se na vlasti ili u opoziciji. Drugim riječima, partije koje pripadaju opoziciji ili zauzimaju potčinjeno mjesto imaju tendenciju da podržavaju referendum, dok one koje su u vladi ili imaju izvršna mjesta generalno odbijaju referendum.

Drugi je primjer vezan za njemačko iskustvo, zapravo za iskustvo Baden-Württemberga, njemačke savezne pokrajine u jugozapadnome dijelu zemlje. U toj je pokrajini nakon Drugog svjetskog rata CDU bila u opoziciji. To je bio razlog da je 1952. – 1953. godine, kada je pisan ustav ove pokrajine, CDU zagovarala uvođenje referenduma. U isto su se vrijeme, međutim, njemački socijaldemokrati (SPD), koji su obnašali vlast, institutu referenduma snažno suprotstavljali. No, kad je došlo do promjene na vlasti, promijenio se i odnos prema referendumu. Početkom sedamdesetih godina, naime, vlast u Baden-Württembergu formirala je koalicija oko kršćanskih demokrata, a s tim je došlo i do promjene njezina odnosa prema referendumu. Umjesto snažne potpore, sada je taj odnos karakteriziralo isto snažno protivljenje, kao što je i odnos SPD-a počelo karakterizirati vrlo snažno zagovaranje referenduma.

## **Instituti neposredne demokracije**

U različitim zemljama koriste se različiti instituti neposredne demokracije. Švicarska, primjerice, koja slovi za zemlju s najrazvijenijom neposrednom demokracijom, koristi tri instituta neposredne demokracije: *obvezni referendum* kod promjene Ustava, *neobvezni referendum*, kada svaki zakon ide na referendum ako to zatraži 50.000 građana te, na koncu, *narodnu inicijativu*,

institut kod kojega građani predlažu zakone ako u roku od 18 mjeseci skupe 100.000 potpisa.

S druge strane, autorski tim Pállinger, Kaufmann, Marxer i Schiller govore o četiri osnovna oblika ili instituta neposredne demokracije – obveznom referendumu, referendumu koji inicira vlada, građanskoj inicijativi s referendumom i, na koncu, inicijativi za stvaranje nove političke agende (Pállinger et al., 2007).

U kontekstu ove analize, međutim, slijedi se pristup koji pravi razliku između pet instituta neposredne demokracije – referendumu, plebiscitu, narodne inicijative, narodnog veta i peticije.

## Referendum

Referendum je, nema dvojbe, u svijetu najrasprostranjeniji institut neposredne demokracije kojim punoljetni građani odlučuju o pitanjima važnim za život građana – ustavu, zakonu, političkim i ekonomskim pitanjima i slično. Odnos pojedinih zemalja prema ovom institutu je različit. Neke od njih, Švicarska i Francuska prije svega, prakticiraju ga relativno često. Druge ga, opet, koriste s vremena na vrijeme, u svakom slučaju značajno rjeđe od prethodnih. Na koncu, autokratski režimi ovaj oblik neposredne demokracije ne priznaju niti ga koriste u svakodnevnom životu.

Naravno, nisu svi referendumi isti. Naprotiv, među njima je moguće markirati manje ili veće razlike. Moguće je, prije svega, praviti razliku između *ustavotvornog*, *zakonodavnog*, *administrativnog* i *financijskog* referenduma.\* Moguće je, potom, praviti razliku između *obveznih* i *fakultativnih* referenduma.\*\* Moguće je praviti razliku i između *prethodnog* i *naknadnog* referenduma, ovisno o vremenu njihova održavanja – o tome, dakle, trebaju li se građani izjasniti o nekom aktu koji tek treba stupiti na snagu ili, pak, aktu koji je u predstavničkim organima već usvojen, a referendumom se on treba i zvanično ratificirati. Ovisno o području za koje se organizira

\* Na ustavotvornom referendumu građani se, primjerice u Švicarskoj, izjašnjavaju podržavaju li ili ne određenu promjenu ustava. Zakonodavni referendum je, potom, vezan za pitanja vođenja države, financijski za pitanje zaduživanja zemlje i javnu potrošnju, a administrativni za pitanje članstva u međunarodnim organizacijama i vojnim savezima.

\*\* Obvezni referendum se održava u slučajevima koji su precizirani ustavom i zakonima – o, primjerice, promjeni ustava, mijenjanju granica, donošenje određenih zakona i slično. Za razliku od njega, međutim, fakultativni se referendum održava ako se steknu neki formalni, unaprijed utvrđeni uvjeti. U Ustavu Švicarske se, recimo, precizira da se ovaj oblik referenduma održava ako u 100 dana nakon zvanične objave nekog akta 50.000 građana s biračkim pravom, ili najmanje osam kantona zatraži glasovanje o njemu.

razlikuju se *nacionalni (državni)*, *regionalni* i *općinski*, ili, pak, *referendum organiziran za neki drugi dio teritorije*.<sup>\*</sup> Na koncu, praksa poznaje i tzv. *radnofunkcionalne*<sup>\*\*</sup> te *arbitražne* referendume na kojima šef države (ili neki drugi državni organ) biračima na izjašnjavanje daje spor između njega kao izvršne i parlamenta kao zakonodavne vlasti.

## Plebiscit

Plebiscit je institut neposredne demokracije kojim se, kao i referendumom, tajnim izjašnjavanjem iskazuje volja punoljetnih građana u vezi s nekim političkim pitanjem, najčešće u oblasti unutarnje politike ili međunarodnih odnosa. Stoga se između njega i referenduma nerijetko stavlja znak jednakosti, iako se razlike uopće ne mogu ignorirati. Plebiscit je, recimo, po učešću građana puno širi od referenduma koji se može organizirati i u određenoj kompaniji. Ili, plebiscit može organizirati samo državni organ (ili eventualno neka međunarodna organizacija), a referendum mogu državni, ali i lokalni organi vlasti, ili poduzeća i ustanove za pitanja iz nadležnosti njihova djelovanja. Na koncu, odluka plebiscita je punovažna ako za nju (ili protiv nje) glasuje najmanje natpolovična većina u birački spisak upisanih birača, dok kod referenduma odluka može biti punovažna ako je podrži natpolovična, ali u nekim slučajevima i relativna većina.

Dakako, i plebisciti se mogu pojaviti u različitim, u pravilu u dva oblika – kao *unutarnji* i *vanjski*. Razlika je u tome što prvi, unutarnji plebiscit sprovodi država, odnosno tijelo koje ona ovlasti,<sup>\*\*\*</sup> a vanjski, koji je mnogo rjeđi, neka međunarodna organizacija.

## Narodna inicijativa

Suština narodne inicijative je u pravu određenog broja punoljetnih građana s pravom glasa da predstavničkom tijelu predlaže donošenje zakona, čak i reviziju ustava ili, pak, rješavanje određenih pitanja – i u obvezi tog tijela

---

<sup>\*</sup> Pri tome treba dodati na se nacionalni ili državni referendum organiziraju vrlo rijetko – u Italiji, Španjolskoj i Nizozemskoj nisu održani nikada do sada – dok se učestalost njihova održavanja povećava što je teritorija na kojoj se organizira manja.

<sup>\*\*</sup> U pitanju su referendum koji se provode u poduzećima, ustanovama i organima o pitanjima koja su propisana ili zakonima i normativnim aktima tih subjekata.

<sup>\*\*\*</sup> Istina, i kod ovog tipa plebiscita može se praviti razlika ovisno o veličini teritorije na kojoj se organizira (po čemu postoje državni i lokalni plebiscit), potom ovisno o sadržaju plebiscita (državno-politički, ustavnopravni i ekonomsko-socijalni) te, na koncu, ovisno o tome organizira li ga parlament ili tijelo izvršne vlasti, primjerice, šef države ili vlade.

da se o podnesenom prijedlogu izjasni. Istina, u različitim zemljama postoje različita rješenja u vezi s brojem građana s pravom glasa koji je neophodan za pokretanje takve inicijative.

I narodne se inicijative mogu pojaviti u različitim oblicima. *Ustavotvorne* inicijative su, primjerice, vezane za mijenjanje ustava, a *zakonodavne* za donošenje novog ili promjenu postojećeg zakona ili nekog drugog akta. S druge strane, radi li se o formi inicijative, moguće je praviti razliku između *općeg* (*neformalne inicijative*) i *konkretnog prijedloga* (*formulirane inicijative*). Na koncu, ovisno o tome može li predstavnički organ poslije provedene debate samo odbiti prijedlog ili je u obvezi raspisati referendum, razlikuju se dva tipa narodne inicijative – uži i širi domet narodne inicijative.\*

## Narodni veto

U pitanju je institut neposredne demokracije u kojem građani s pravom glasa, u slučaju da se ne slažu s određenim zakonom ili nekim drugim općim aktom, mogu zatražiti da se on iznese na narodno glasovanje i ukinuti ga ako za to ostvare potrebnu većinu. Stoga se nerijetko narodni veto izjednačava s naknadnim referendumom, iako su razlike između njih, mada ih u ovoj analizi ne kanimo osvjetljavati, i više nego očigledne.

## Peticija

Peticija, za koju se obično kaže da predstavlja niži oblik neposredne demokracije, podrazumijeva pravo svakog građanina da vlastima upućuje prijedloge, sugestije, zahtjeve i pritužbe. Sukladno tome ona se može odnositi na aktivnost ili neke vlasti ili, pak, funkcionera. Što god od toga bilo posrijedi, podnošenje peticije za onoga kome je upućena stvara određene obveze. Peticiju se, prije svega, mora razmotriti i odgovor u vezi s njom, ako je od podnositelja peticije tražen, dostaviti. Ako je, pak, sadržaj peticije pritužba na rad ili određenog organa ili pojedinaca u tom organu, obveza je organa da pokrene postupak u kojem se trebaju ispitati navodi iz pritužbe, a ako se ispostave točnima, da poduzme mjere kažnjavanja prema onome na koga se pritužbe odnose.

---

\* Kod užeg dometa narodne inicijative svoje pravo ostvaruju na način da bilo koje pitanje stave na dnevni red i time predstavnički organ obvezuju da u vezi s njim održi debatu. Kod šireg dometa narodne inicijative, međutim, predstavnički organ, u slučaju da tijekom debate ne usvoji inicijativu, ima obvezu raspisati referendum na kojem birači imaju zadnju riječ.

## **Umjesto zaključka**

Neposredna demokracija jeste izraz čovjekovih milenijskih težnji za sudjelovanjem u odlučivanju o poslovima zajednice. Istina, ta težnja ima različite nivoe manifestacije. Može se javiti kao sudjelovanje u odlučivanju o najvažnijim pitanjima države, ali i o pitanjima nižih nivoa njezine organizacije – sve do razine lokalne samouprave, pa i organizacija, gospodarskih i inih u njezinim okvirima.

Iako je odnos političkih elita često u suprotnosti s temeljnim težnjama građana – a nerijetko negativan odnos prema neposrednoj demokraciji određuje i one koji se njome teorijski bave, odnos autora ovog teksta je naglašeno pozitivan. I istodobno se temelji na uvjerenju da će neposredna demokracija sve dominantnije određivati čovjekov život u zajednici, na razini lokalne samouprave posebice.

## **Conclusion**

Direct democracy is an expression of millennium's people's aspirations to participate in decision-making process on community affairs. This aspiration has a different levels of appearance. It can be seen as a participation in decision-making on the most important issues regarding the state, but also on issues regarding lower levels of its organization – down to the level of local self-government, including economic organizations.

Although, the attitude of political elites is often in contradiction with the basic aspirations of citizens – and often a negative attitude towards direct democracy also determines those who theoretically deal with direct democracy, the attitude of the author of this text is positive. And at the same time, it is based on the belief that direct democracy will dominantly determine a person's life in the community, especially at the level of local self-government.

## Literatura

- Bailey, Florence (2021) Izravna demokratija: definicija, primjeri, pro i kontra. Socmedarch, 28. 3. 2021. Dostupno na: <https://hr.socmedarch.org/what-is-direct-democracy-3322038-7187>, pristupljeno 27. 9. 2021.
- Bat, Helge (2006) Direktedemokratie im international Vergleich. APuZ – aus Politik und Zeitgeschichte 10, 10-17.
- Beramendi, Virginia; Ellis, Andrew; Kaufmann, Bruno; Kornblith, Miriam; LeDuc, Larry; McGuire, Paddy; Shiller, Theo; Svensson, Palle (2008) Direct Democracy: The International IDEA Handbook. Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1. 12. 2008. Dostupno na: <https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook>.
- Brown, James Robert (2001) Who Rules in Science? Harvard: Opinioned Guide to the Wars.
- Duper, Nikola (2021) Neposredna demokratija. Župa danas, 2. 5. 2021. Dostupno na: <http://zupadanas.info/index.php/2021/05/02/neposredna-demokracija/>, pristupljeno 21. 9. 2021.
- Filipović, Nikola (2020) Izravna demokratija – dio prošlosti i tlapnja sadašnjosti i budućnosti. Glas studenta, 29. 12. 2020. Dostupno na: <https://www.glasstudenta.com/post/izravna-demokracija-dio-pro%C5%A1losti-i-tlapnja-sada%C5%A1nosti-i-budu%C4%87nosti>, pristupljeno 10. 9. 2021.
- Frey, Bruno; Stutzer, Alois (2002) Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being. Forthcoming with Princeton University Press.
- Hasanović, Benjamin (2019) Instituti neposredne demokratije. Legalist.ba – pravni internet magazin, 30. 4. 2019. Dostupno na: <https://legalist.ba/2019/04/30/instituti-neposredne-demokratije/>, pristupljeno 26. 9. 2021.
- Ivančević, Vana (2012) Neposredna, izravna demokratija. Eho u nama i oko nas, 23. 9. 2012. Dostupno na: <http://www.eho.com.hr/news/neposredna-izravna-demokracija/6751.aspx>, pristupljeno 21. 9. 2021.
- Marković, Ratko (1998) Ustavno pravo i političke institucije. Beograd: Službeni glasnik.
- Milosavljević, Bogoljub; Popović, Dragoljub (2009) Ustavno pravo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – JP Službeni glasnik.
- Pállinger, Zoltan Tibor; Kaufmann, Bruno; Marxer, Wilfried; Schiller, Theo (2007) Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects, Springer VS.
- Perković, Branimir (2019) Efikasnost (direktne) demokratije ovisi o stupnju informiranosti građana. Liberal.hr, 29. 4. 2019. Dostupno na: <https://www.liberal.hr/67-je-previs-referendum-sindikati-mirovinski-sustav-direktna-demokracija-390>, pristupljeno 25. 9. 2021.

Popović, Zdravko (2017) Izravna / neposredna / direktna vladavina naroda (demokracija). *Oslobođenje*, 19. 3. 2017. Dostupno na: <https://oslobodjenje-zivotinja.com/izravna-neposredna-direktna-vladavina-naroda-demokracija/>, pristupljeno 27. 9. 2021.

Schumpeter, Joseph (2003) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London – New York: Taylor & Francis.

Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko (2006) *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet.

Šalaj, Berto; Jurić, Hrvoje (2013) Direktna demokracija – stvarna mogućnost ili samo utopija? *Gong*, 5. 4. 2013. Dostupno na: <https://www.gong.hr/hr/aktivni-gradani/kako-mogu-doprinijeti/direktna-demokracija-stvarna-mogucnost-ili-samo-ut/>, pristupljeno 21. 9. 2021.

Verhulst, Jos; Nijeboer, Arjen (2007) *Direct Democracy*. Brussels: Democracy International. Dostupno na: [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org).